

**Fenomena Recall Sunarwi (Studi Analisis Pergantian Antar Waktu DPRD Kabupaten Pati
Pasca Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pati tahun 2011)**

Hakim Alif Nugroho, Drs. Susilo Utomo, M.Si, Dra. Sulistyowati, M.Si

Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Diponegoro

Abstract

Recall is one of institutionalization forms of political party as an existence, supervision and control from a party to its members. The implementation will be executed by a political party against its member for violating the provisions of law and dismissal by the political party. Sunarwi in carrying out his duty has clearly been against his political party instructions. His resistance was performed when his political party mandate wasn't handed to him in the election process of Regent and Vice Regent of Pati region 2011. PDI Perjuangan as his party has suspended the management of DPC PDI PerjuanganPati and has recalling Sunarwi trough the PDI Perjuangan fraction in DPRD Pati.

This research holds a purpose to describe and analyze the recall process that has been performed by PDI Perjuangan to Sunarwi as a member of DPRD Pati 2009-2014. The method used in this research is qualitative which is descriptive analytics kind of research. The main source of the data will be obtained through interview with respondents and another data will be obtained from reports and books. Data that has been earned will be analyzed so does the field-gathered information, they will be evaluated and deduced to attain the Sunarwi recall process.

Basically every Parliament members in carrying out their duties will be using the representation principle while Sunarwi is the representative of the people who use the *delegate* principle on legislative elections. But when he became a Member of Parliament, he is using the *trustee* principle. It can be seen when the recall process is carried out by the political parties supporting him. The clear mechanism is; political party will send a letter to the Chairman of Parliament. But once in Parliament, the Parliament Leader as the actor who supposed to do follow up with Bamus and Paripurna to approve the recall as the next step never conduct the action instead. It makes the Commission (KPU) as the subsequent party is unable to submit and verify the replacement name in the recall process. Not far different from the Regent (Bupati) who is supposed to submit and approve such recall to the Governor; he is unable to do his duty either, even though the role of Chairman of Parliament and the Regent in this recall process is only a procedural formality. It means political party which is the element of the people who had elected him formally through elections has been ignored in the *recall* process. So it reinforces the reason that Sunarwi is representative of the people who use *trustee* principle and he is different with the other representatives who use the *delegate* principle.

Keywords: Recall, DPRD (House of Representatives), Political Party, Representative

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas utama menjalankan fungsinya sebagai pembuat perundangan dan mewakili rakyat¹. Sehingga kekuasaan utama negara yang lahir dengan cara pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat yang dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat². Keberadaan partai politik merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Disisi lain, sebagai bentuk eksistensi partai politik juga memiliki hak *recall* atau penggantian antarwaktu dapat dilakukan partai politik terhadap para anggotanya yang duduk sebagai anggota parlemen.

Dalam melaksanakan *recall* anggota dewan tersebut dapat dilakukan apabila pelaksanaan pemberhentian antar waktu anggota dewan tersebut karena melanggar sumpah jabatan dan kode etik DPR, tidak mengikuti rapat paripurna atau rapat kelengkapan yang lain, melanggar ketentuan undang-undang dan diberhentikan oleh partai politik pengusungnya³. Dalam memberdayakan partai politik di era demokrasi ini adalah dengan memberikan hak atau kewenangan untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap anggotanya, agar anggota bersikap dan berbuat tidak menyimpang. Apalagi bertentangan dengan AD/ART partai politik. Untuk meningkatkan efisiensi kerja para anggota DPRD dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat anggota DPRD tersebut tergabung dalam suatu fraksi⁴.

Sunarwi yang merupakan pimpinan DPRD Pati dari fraksi PDIP. Beliau merupakan tokoh dari fraksi PDIP yang telah sengaja melanggar aturan tentang *recall* sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Sunarwi itu sendiri merupakan Ketua DPRD Pati yang berasal dari fraksi PDI Perjuangan yang juga merupakan Ketua DPC PDI Perjuangan Pati. Dalam hal ini Sunarwi berpasangan dengan Tejo Pramono meminta rekomendasi dari partai PDI Perjuangan untuk maju dalam Pemilu Kabupaten Pati. Namun, yang didapat tidak sesuai yang diharapkan, karena rekomendasi tersebut diberikan kepada Imam Suroso dengan pasangan Sujoko yang merupakan anggota MPR dari PDI Perjuangan. Karena Mandat yang diberikan tidak sesuai, akhirnya secara sepihak, Sunarwi mengganti Imam Suroso sebagai pemegang mandat secara resmi diganti oleh dirinya sendiri.

Pemilu Kabupaten Pati tetap berlangsung dan hasilnya dilaksanakan pemilu Kabupaten Pati putaran dua. Di putaran kedua tersebutlah gugatan Imam Suroso dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang akhirnya membuat adanya pemilu Kabupaten Pati ulang dan mengganti Sunarwi-Tejo Pramono dengan Imam Suroso-Sujoko. Keabsahan Sunarwi sebagai pengurus DPC PDI Perjuangan Pati dibekukan dan yang berkesangkutan juga di *recall* oleh PDI Perjuangan melalui fraksi yang ada di DPRD Pati. Meskipun secara jelas sudah ada surat pemberhentian dari partai, namun kedudukannya sebagai pimpinan DPRD sampai akhir masa jabatannya. Selain itu, beliau diakhir kepengurusan juga telah bergabung dalam suatu anggota partai politik lain dan menjadi calon legislatif dari partai politik yang baru beliau ikuti.

¹Meriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2004, hal 158

² A.A Said Gatara, 2008, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, Bandung: CV Pustaka Setia. hal. 207

³Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 213

⁴B.N Marbun, 1993, *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Jakarta: Erlangga. hal 97

Menurut CF. Strong⁵ *recall* adalah penarikan atau pemanggilan kembali. *Recall* memberikan hak bagi para pemilih yang tidak puas untuk mengusulkan, diantara rentang waktu-waktu pemilihan-pemilihan, agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan yang wakil lain menurut kehendak rakyat. *Recall* terhadap para wakil atau pejabat terpilih lainnya merupakan suatu kekuasaan rakyat yang masih sangat baru dalam politik modern, walaupun bukan merupakan sarana yang sekali baru. Perwakilan politik sebagai hubungan timbal balik antara wakil dan terwakil dapat dikatakan berfungsi apabila kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat terlayani oleh wakil sehingga masyarakat merasakan keterwakilannya oleh wakil yang dipercayainya. Kondisi tersebut mampu mendorong terwujudnya perwakilan politik yang demokratis.

Perwakilan politik sebagai hubungan timbal balik antara wakil dan terwakil dapat dikatakan berfungsi apabila kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat terlayani oleh wakil sehingga masyarakat merasakan keterwakilannya oleh wakil yang dipercayainya. Kondisi tersebut mampu mendorong terwujudnya perwakilan politik yang demokratis. Menurut Pitkin (dalam Napitulu, 2007: 11) menyatakan bahwa proses keterwakilan terdiri dari dua hal, yakni “keterwakilan dari sisi kepentingan dan keterwakilan dari sisi opini”, yaitu “Perwakilan kepentingan berarti wakil rakyat terikat pada kelompok-kelompok kepentingan yang mendukung wakil tersebut sedangkan perwakilan opini mengikatkan wakilnya kepada pendapat umum dan yang diwakilinya bersifat simbolik, berupa perasaan, emosi, dan aspek yang bersifat psikologis keseluruhan anggota masyarakat. Yang diwakili dalam perwakilan kepentingan ialah individu dan kelompok serta golongan kepentingan yang ada dalam masyarakat sehingga selalu terjadi atau hubungan yang terus menerus antara wakil dan yang diwakili sedangkan perwakilan opini atau simbolik, tidak terbangun hubungan kontak yang kukuh antara keduanya.

Keterwakilan politik menggambarkan adanya kepentingan masyarakat yang terwakili oleh wakilnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa perwakilan politik mencakup kepuasan pihak terwakil dalam arti kepentingan dan kebutuhan masyarakat terlayani atau dapat diwujudkan oleh wakilnya melalui tanggapan yang diberikan oleh sang wakil lewat sikap dan tindakannya dalam membuat keputusan atau kebijakan terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Napitupulu (Ibid: 154) memberikan definisi perwakilan politik sebagai berikut: “perwakilan politik berarti satu atau sejumlah orang yang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang, ataupun keseluruhan anggota masyarakat.” Pengertian di atas menjelaskan bahwa perwakilan politik menggambarkan adanya seorang atau sejumlah orang yang mewakili kewenangan dan kekuatan untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam setiap pembuatan keputusan dan kebijakan.

Pito, dkk (2006: 102-103) mengemukakan pengertian perwakilan lainnya dari beberapa ahli yang pada intinya mengemukakan bahwa: “Perwakilan diartikan sebagai proses hubungan di antara dua pihak yaitu wakil dengan yang terwakili di mana wakil memegang kewenangan untuk bertindak sesuai dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili, selain itu wakil harus mampu membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan umum sesuai dengan kepentingan pihak terwakili.” Pengertian perwakilan yang diuraikan di atas mempertegas bahwa perwakilan menunjukkan suatu hubungan antara pihak wakil dan pihak terwakil yang terwujud dalam hubungan antara lembaga perwakilan dan masyarakat. Selain itu dalam setiap sikap dan tindakan

⁵Pito, Toni Adrianus, dkk. 2006. *Mengenal Teori-Teori Politik*. Jakarta: Nuansa. Hal 163

seorang wakil harus sesuai dengan kehendak pihak terwakil, serta harus peka terhadap kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat.

Beberapa konsep perwakilan di atas menggambarkan hubungan antara pihak wakil dan yang terwakili, di mana dalam menjalankan kuasanya lembaga perwakilan sebagai pihak wakil tidak boleh melampaui kuasa yang diberikan masyarakat sebagai pihak terwakil kepadanya. Selain itu perwakilan juga merupakan gambaran kesamaan dari sifat-sifat lembaga perwakilan sebagai pihak wakil dengan sifat-sifat lapisan masyarakat yang diwakilinya.

Selanjutnya menurut teori Abcarian (Ibid: 107-108), menyatakan bahwa terdapat empat tipe mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakili:

1. *Trustee*, wakil bebas mengambil keputusan berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan terwakil.
2. *Delegate*, wakil bertindak sebagai utusan senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya.
3. Wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*).
4. Partisipan, di sini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil.

Hubungan antara wakil dan yang terwakili yang cocok diterapkan dalam hubungan perwakilan antara lembaga perwakilan dengan rakyat Indonesia adalah salah satu teori mandat, yaitu teori mandat imperatif, salah satu teori abcarian yaitu sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), dan salah satu teori Hoogerwerf yaitu teori utusan (*delegate*) yang ketiganya pada intinya menyatakan bahwa wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat dan dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan kesepakatan masyarakat.

Menurut Saragih (Ibid: 11), jika seseorang duduk di lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka disebut sebagai perwakilan politik (*political representation*). Adapun tugas dan fungsinya dalam masyarakat kalau yang bersangkutan menjadi anggota perwakilan melalui pemilihan umum maka yang bersangkutan tetap disebut perwakilan politik. Pada umumnya perwakilan politik ini memiliki kelemahan karena biasanya orang yang terpilih adalah orang yang populer karena reputasi kelompoknya, akan tetapi belum tentu memiliki kemampuan serta menguasai masalah-masalah teknis pemerintah, perekonomian, dan lain sebagainya. Sedangkan para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dalam sistem distrik.

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif sebagaimana yang dinyatakan oleh Bogdan dan Taylor bahwa "metode kualitatif" merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati. Alasan menggunakan metode ini untuk menggambarkan hasil analisis fenomena recall Sunarwi yang dilakukan oleh PDI Perjuangan. Data primer dikumpulkan langsung oleh peneliti dari kegiatan wawancara dengan responden guna memperoleh jawaban dari penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari laporan-laporan, buku, jurnal, majalah, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini, data-data terkumpul akan disusun secara deskriptif kualitatif dengan tahapan-tahapan analisis yaitu dengan cara menelaah data-data yang didapat dari lapangan, membuat kerangka analisis yang berupa susunan data dari data-data yang diperoleh di

lapangan, menganalisis data dan informasi dengan melibatkan beragam perspektif sehingga analisis menjadi komprehensif kemudian menarik kesimpulan dan verifikasi yang didasarkan pada penyaringan data dan penyajian data yang merupakan jawaban atas masalah yang diangkat dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN

Dalam persiapan untuk maju dalam Pemilu, Sunarwi telah mengambil cuti dinas dari anggota DPRD Kabupaten Pati. Selain itu, PDI Perjuangan juga banyak persiapan dalam Pemilu tersebut. Sebagai partai penguasa yang memenangkan pemilu legislatif tahun 2009 di Kabupaten Pati, PDI Perjuangan juga mempersiapkannya dengan matang.

Proses yang dilakukan di internal PDI Perjuangan tidak begitu saja. Apalagi PDI Perjuangan juga merupakan partai yang memenangkan pemilu sebelumnya tentu punya target tidak jauh dari sebelumnya. Dalam tahapan yang dilakukan, PDI Perjuangan telah melakukan berbagai tahap-tahap yang lazimnya dilakukan oleh partai tersebut di daerah lain. Pasca adanya pendaftaran yang diadakan oleh tim khusus tersebut akan ditindaklanjuti dengan proses penyeleksian. Disini, seleksi yang diadakan adalah kesesuaian bakal calon tersebut dengan AD/ART dan ketentuan dari DPC partai itu sendiri.

Dari proses awal tersebut, yang terjadi dalam internal partai PDI Perjuangan Kabupaten Pati adalah adanya dua kandidat yang mendaftar dan lolos secara administratif. Kedua kandidat bakal calon tersebut merupakan sosok lama dan tidak asing lagi bagi masyarakat Pati pada umumnya. Mereka adalah Sunarwi yang merupakan ketua DPC PDI Perjuangan Pati yang sekaligus merupakan ketua DPRD Kabupaten Pati periode 2004-2009 dan 2009-2014 selain itu adalah Imam Suroso yang merupakan anggota MPR fraksi PDI Perjuangan periode 2009-2014 berasal dari dapil III Jawa Tengah (Kab.Pati, Kab. Rembang, Kab. Grobogan dan Kab. Blora).

Menindaklanjuti hasil seleksi administrasi dari tim khusus di DPC, hasil yang diperoleh dibawa ke DPD PDI Perjuangan untuk dilakukan seleksi lanjutan. Adapun seleksi tahap lanjutan yang dilaksanakan di DPD adalah (*fit and proper test*) atau biasa disebut uji kelayakan dan kepatutan. Selain itu, ada tes psikotes yang juga dilaksanakan oleh DPD yang hasilnya juga diberikan kepada DPP. Sehingga dari DPD tersebut menyerahkan sepenuhnya kepada DPP yang nantinya akan memberikan surat keputusan secara resmi kepada kandidat bakal calon yang nantinya akan diusung oleh partai.

Hasil yang diperoleh dari DPP tersebut akhirnya keluar jelang penutupan pendaftaran bakal calon Bupati dan Wakil Bupati. Dalam surat keputusannya, DPP PDI Perjuangan mencalonkan Imam Suroso. Setelah ada hasil resmi dari DPP yang ditembuskan kepada DPD Jawa Tengah tersebut pihak DPC Kabupaten Pati menindak lanjutinya dengan mengadakan konsolidasi internal dan eksternal untuk memenangkan Imam Suroso tersebut. Hal itu seperti apa yang disampaikan oleh Bapak Sugeng Efendi seperti berikut ini:

“.....jadi setelah ditetapkan oleh DPP Partai tentang calon tetap ya kita konsolidasi organisasi. Konsolidasi internal maupun eksternal yakni internal itu dalam partai sendiri,

sedangkan eksternal adalah melalui relawan masyarakat hal itu dibentuk supaya calon yang kita usung dikenal dan dipilih oleh masyarakat nantinya....⁶”

Tepat pada tanggal 5 Mei 2011 DPC PDI Perjuangan mendaftarkan Imam Suroso yang berpasangan dengan Sujoko ke KPU Daerah Kabupaten Pati. Dalam pendaftaran tersebut Imam Suroso merupakan pasangan kelima yang mendaftarkan diri ke KPU. Pada masa perbaikan persyaratan pencalonan dan syarat calon ini terjadi pengantian calon bupati dan wakil bupati. Hal itu dilakukan oleh ketua dan sekretaris DPC PDI Perjuangan Kabupaten Pati yang tertuang dalam surat Nomor : 027-17/EX/DPC/V/2011 tanggal 17 Mei 2011 perihal Penggantian Pendaftaran Pencalonan Pasangan Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pati.

Dari tahapan tersebut munculah konflik besar yang ada ditubuh internal DPC Partai PDI Perjuangan di Kabupaten Pati. Pepecahan tersebut membelah dua kubu besar antara kubu Imam Suroso dan kubu Sunarwi. Dampak pergantian calon Bupati dan Wakil Bupati yang dilakukan sepihak juga menjadikan kepengurusan Sunarwi tersebut sebagai ketua DPC PDI Perjuangan Kabupaten Pati dibekukan dengan surat keputusan Nomor 081/ KPTS/ DPP/ V/2011. Hal itu seperti hasil wawancara dengan Bapak Alwin Basri seperti berikut ini:

“....banyak pengurus DPC PDI Perjuangan Kabupaten Pati yang awalnya tidak tahu secara jelas penyebab SK pencalonan turun ke Imam Suroso dan diganti Sunarwi dan sekretarisnya waktu itu menjadi korban dengan diberi sanksi tegas dari partai berupa pembubaran kepengurusan dan diganti orang baru dari pusat dan provinsi. Selain itu juga ada potong generasi dalam kepengurusan DPC tersebut dan adanya saling menuding di dalam tubuh internal PDI Pati siapa saja yang menjadi kubu Sunarwi dan Imam Suroso⁷”

Hal ini dilakukan DPP PDI Perjuangan supaya dikepengurusan yang telah dibekukan ini menjadi pertanda bagi semua kader tidak akan melawan intruksi yang diambil oleh partai. Selain itu, untuk menindaklanjuti kepengurusan tersebut DPP PDI Perjuangan juga mengeluarkan surat keputusan tentang pemecatan Sunarwi tersebut yang tertuang dalam SK: 082/ KPTS/ DPP/ V/ 2011.

Keluarnya Surat Keputusan (SK) tersebut menandai berakhirnya karir politik dari Sunarwi sendiri di partai berlambang *moncong putih*. Secara resmi PDI Perjuangan telah mengajukan H. Budiono, SH, MH sebagai pimpinan DPRD Kabupaten Pati menggantikan H. Sunarwi, SE, MM. Hal itu sesuai dengan pernyataan dari Bapak Sugeng Efendi seperti berikut ini:

“...setelah dia (Sunarwi) tidak tunduk pada keputusan partai berarti melanggar konstitusi partai atau AD ART di partai. Secara otomatis dia akan mendapatkan sanksi pemecatan

⁶Hasil wawancara dengan Bapak Sugeng Efendi, Pengurus DPC Partai PDI Perjuangan, Kab.Pati di Kantor DPC PDI Perjuangan Kab.Pati, Senin, 1 September 2014, pukul 11.34 WIB

⁷Hasil wawancara dengan Bapak Alwin Basri, PLH DPC Partai PDI Perjuangan Kab. Pati, di Kantor DPRD Jawa Tengah, Kamis, 25 September 2014, pukul 11.31 WIB

keras oleh partai dan setelah itu, setelah di pecat lanjut dari PDI Perjuangan mengajukan pengganti antar waktu yang dikader partai yang di PAW...⁸”

Sunarwi kemudian melayangkan gugatan kepada DPP cq DPD PDI Perjuangan Jawa Tengah melalui Pengadilan Negeri Semarang tentang perbuatan melawan hukum. Diantara tuntutan dari Sunarwi tersebut adalah menyatakan cacat hukum terkait pembekuan kepengurusan DPC PDI Perjuangan Pati dan pemecatan Sunarwi sebagai keanggotaan partai PDI Perjuangan. Secara jelas bahwa sengketa dalam ranah partai harus diselesaikan melalui mahkamah partai. Namun dalam partai PDI Perjuangan sendiri tidak pernah dilakukan.

Di sisi lain, KPUD Kabupaten Pati dengan surat nomor 47/2011 tentang penetapan hasil perolehan suara tiap pasangan pemilukada pati, muncul keberatan dari pihak Imam Suroso-Sujoko dikarenakan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Pati 2011, H. Sunarwi, SE, MM dan Tejo Pramono, yang didaftarkan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Pati bukanlah pasangan calon yang direkomendasikan oleh DPP PDI Perjuangan.

Mahkamah Konstitusi pada tanggal 22 Agustus 2011 telah menetapkan Amar Putusan Nomor: 82/PHPU.D.IX/2011 mengabulkan permohonan H. Imam Suroso, MM dan Sujoko, S.Pd, M.Pd. Amar Putusan tersebut membatalkan Keputusan KPU Patitentang Penetapan Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati. Serta memerintahkan kepada KPU Kabupaten Pati untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang.

Menindaklanjuti *recall*/ Pergantian Antar Waktu (PAW) tersebut, pimpinan DPRD Kabupaten Pati merespon proses PAW dan gugatan yang secara resmi dari Sunarwi tersebut. Hasil dari rapat tersebut adalah penangguhan PAW yang ditujukan kepada Sunarwi sampai proses gugatan tersebut selesai. Hal ini mendasarkan pada tata aturan yang ada yakni dalam undang-undang partai politik nomor 11 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008. Hal itu seperti hasil wawancara dengan Bapak Sutrisno yang waktu itu merupakan salah satu dari empat pimpinan DPRD Kabupaten Pati periode 2009-2014:

”...Surat masuk dari DPC PDI Perjuangan untuk ke pimpinan perihal tentang permohonan PAW. Setelah adanya surat tersebut selaku pimpinan kita bahas di rapat pimpinan terbatas DPRD. Kemudian setelah adanya surat itu Sunarwi melakukan gugatan ke pengadilan. Adanya gugatan membuat kita dari pimpinan memutuskan untuk melakukan untuk konsultasi.....dalam konsultasi ke kementerian dalam negeri mengharuskan kita untuk menunggu sampai ada putusan secara resmi...⁹. ”

PDI Perjuangan Pati yang pada waktu itu dijabat H. Murdoko, SH sebagai PLH memberikan surat dengan nomor 024/EX/IN/DPC/IX/2011 perihal penggantian ketua DPRD Kabupaten Pati. Dalam surat tersebut berisi diantaranya adalah menanyakan terkait surat pengajuan pimpinan dan surat terkait pemecatan Sunarwi. Selain itu juga tentang proses PAW

⁸Hasil wawancara dengan Bapak Sugeng Efendi, Pengurus DPC Partai PDIPerjuangan, Kab.Pati di Kantor DPC PDI Perjuangan Kab.Pati, Senin, 1 September 2014, pukul 11.34 WIB

⁹Hasil wawancara dengan Bapak Sutrisno, Pimpinan DPRD Kabupaten Pati Periode 2009-2014, di Ruang Pimpinan DPRD Kab.Pati, Rabu 10 September 2014, pukul 12.35 WIB

yang sesuai dengan peraturan perundangan (perpu) dan mendesak tentang pergantian pimpinan DPRD Kab. Pati.

DPC PDI Perjuangan kembali lagi mengeluarkan surat tentang pergantian antar waktu. Dalam surat bernomor 076/EX/DPC/II/2012 yang ditujukan kepada pimpinan DPRD Kabupaten Pati dan berbarengan dengan itu juga diberikan kepada Gubernur dan Pjs. Bupati Pati. Isi dari surat tersebut PDI Perjuangan masih berjuang untuk melaksanakan proses PAW sesuai dengan peraturan yang ada.

Namun, Sunarwi juga mengirim gugatan lagi kepada Pengadilan Negeri Semarang. Dasar dari gugatannya adalah undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik.

DPC PDI Perjuangan untuk kesekian kalinya kembali lagi mengirim surat kepada semua pihak yang bersangkutan sampai kepada Badan Kehormatan DPRD dan KPU Kab. Pati. Dengan surat nomor 109-117/EX/DPC/VI/2012, PDI Perjuangan mempertanyakan dan mendesak pelaksanaan pergantian antar waktu yang tidak berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Pemilu 2014 secara resmi Sunarwi memundurkan diri sebagai anggota DPRD Kab. Pati. Hal ini sengaja dilakukan karena sebagai syarat mendaftarkan diri sebagai calon legislatif dari partai yang berbeda. Secara resmi surat ini juga diberikan kepada pihak PDI Perjuangan.

Dengan adanya surat tersebut, pihak PDI Perjuangan mengirimkan surat balasan dengan nomor 262/EX/DPC/IX/2013, PDI Perjuangan mengajukan permohonan pergantian antar waktu dan pergantian ketua DPRD Kab. Pati periode 2009-2014. Pimpinan DPRD Kabupaten Pati telah merapatkannya dalam rapat internal pimpinan. Dalam rapat antara semua pimpinan DPRD tersebut belum adanya kesepakatan antara sesama pimpinan DPRD Kabupaten Pati untuk melakukan proses PAW dan pergantian ketua.

PDI Perjuangan kembali mengirimkan surat yang diberikan kepada KPU. Dalam surat yang berisi tentang mengajukan permohonan PAW DPRD Kabupaten Pati karena PDI Perjuangan merasa Sekretaris DPRD Kabupaten Pati tidak pernah memproses surat yang sudah dikirim. Hal ini terkait dengan pemberkasan calon anggota DPRD Kabupaten Pati periode 2014-2019 dari partai lain.

PDI Perjuangan juga mengirim surat kepada Gubernur Jawa Tengah yang melaporkan bahwa surat yang pernah dikeluarkan oleh PDI Perjuangan tidak pernah mendapatkan tanggapan sesuai tata cara pergantian antar waktu. Selain itu, PDI Perjuangan juga mengajukan permohonan pergantian antar waktu sesuai dengan tata aturan perundang-undangan yang berlaku. KPU menegaskan bahwa tugas KPU hanyalah memverifikasi syarat calon pengganti. Selain itu, KPU sendiri belum pernah mendapatkan surat dari pimpinan DPRD Kabupaten Pati terkait permintaan nama calon pengganti antar waktu anggota DPRD Kabupaten Pati dari PDI Perjuangan.

Dipihak pimpinan DPRD Kabupaten Pati belum menemukan kesepakatan terkait PAW dan masih menunggu pengusulan PAW anggota DPRD Kabupaten Pati yang lain dan dari partai yang bersangkutan. Meskipun sampai dua kali melakukan upaya dengan surat untuk memproses PAW Sekda Jawa Tengah telah gagal dalam melaksanakan. Gubernur Jawa Tengah akhirnya mengeluarkan surat keputusan yang secara jelas bahwa Gubernur telah meresmikan

pemberhentian Sunarwi, SE, MM sebagai anggota DPRD Kab. Pati dari Partai PDI Perjuangan dan mengangkat Drs. Sugeng Efendi, SH.

Adanya surat keputusan Gubernur akhirnya digugat kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Tidak hanya itu, DPC PDI Perjuangan sambil menunggu proses yang ada di PTUN secara resmi melakukan audiensi kepada pimpinan DPRD Kab. Pati. Selain itu, pimpinan akan segera mengadakan rapat badan musyawarah untuk mendikalanjuti PAW tersebut dan pimpinan juga mencari referensi terkait PAW yang dilakukan gubernur telah melalui instansi yang ada.

Rapat Badan Musyawarah yang dijadwalkan tidak dapat dilaksanakan. Hal ini karena peserta rapat Badan Musyawarah tidak memenuhi quorum. Selain itu, pimpinan jugamemutuskan untuk mengadakan konsultasi kepada staf Komisi maupun Fraksi terkait proses PAW tersebut. Dalam rapat konsultasi yang dihadiri oleh hampir semua ketua dan sekretaris komisi dan fraksi. Dari situ dihasilkan keputusan penting yang diantaranya adalah: untuk mengadakan konsultasi lebih lanjut kepada Ditjen Otonomi Daerah dan Bantuan Hukum, karena langkah yang ditempuh Gubernur yang menggunakan hak deskresi/kondisi darurat yang melewati KPU, Ketua DPRD dan Bupati.

Dalam pelaksanaan siding PTUN akhirnya gugatan Sunarwi dikabulkan oleh PTUN karena secara jelas SK yang dikeluarkan Gubernur tidak bisa dibenarkan demi hukum. Dengan putusan tersebut akhirnya fasilitas dan tunjangan yang ditangguhkan dalam rapat pimpinan akhirnya semua haknya diberikan.

Fungsi Perwakilan Sunarwi

Fungsi perwakilan Sunarwi (representasi) pada hakekatnya merupakan hubungan di antara dua pihak yaitu wakil (anggota DPRD) dengan yang terwakili (masyarakat). Disini wakil memegang kewenangan untuk bertindak sesuai dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili, selain itu wakil harus mampu membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan umum sesuai dengan kepentingan pihak terwakili. Pandangan yang melihat bahwa hubungan tersebut merupakan salah satu masalah politik di dalam kehidupan sistem politik pada umumnya. Dalam proses kehidupan legislatif pada khususnya, bertolak dari teori demokrasi yang mengajarkan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah melakukan kegiatan sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh karena sedemikian banyaknya rakyat dalam suatu sistem politik, maka demokrasi menentukan bahwa sebagian dari partisipasi anggota masyarakat dilakukan melalui wakil mereka di dalam badan legislatif.

Dalam konteks ini, Sunarwi yang merupakan wakil rakyat yang bertindak atas nama pihak yang mewakili serata turut aktif dalam memutuskan kebijakan tentang berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu, idealnya setiap anggota DPRD Kabupaten Pati termasuk Sunarwi harus bertindak dan berperilaku sebagai representasi kepentingan masyarakat untuk setiap tindak tanduk dalam seluruh kegiatannya.

Melaksanakan kehendak masyarakat adalah esensi dari fungsi anggota serta lembaga legislatif itu sendiri sebagai wakil rakyat. Akan tetapi perlu diingat bahwa badan legislatif merupakan salah satu unit dari sistem politik, disamping anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan, apalagi peran DPRD di sini tidak bisa lepas dari Kepala Daerah

sebagai partnernya dalam menentukan segala keputusan politik. Oleh karena itu, anggota DPRD perlu mempertimbangkan berbagai kehendak yang ada, baik yang datang dari perorangan maupun dari berbagai kesatuan individu seperti kekuatan sosial politik, kelompok kepentingan, eksekutif dan sebagainya. Dengan demikian, para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan, dengan mengutamakan kehendak atau opini publik yang diwakili tanpa mengorbankan sistem politik secara menyeluruh.

Dengan demikian, bahwa dari sekian banyak serta tingginya kompleksitas persoalan-persoalan yang dihadapi, Sunarwi menggunakan model fungsi representasi yang sudah terpenuhi. Hal itu karena Sunarwi telah memenuhi persyaratan politik, pendidikan, moral, integritas, pengalaman, sehat jasmani dan rohani serta memiliki kemampuan artikulasi yang memadai.

Model Keterwakilan Politik Sunarwi

Tipe hubungan yang diuraikan di atas khususnya *truste* menyatakan bahwa wakil bertindak sebagai utusan dari yang diwakilinya, di mana wakil tidak pernah memperhatikan kepentingan yang diwakili dalam setiap menjalankan tugas dan wewenangnya. Sebab itu, tipe *truste* ini tipe yang sesuai dan dimiliki oleh anggota yang memang memiliki kualitas personal anggotanya ataupun memang anggota tersebut telah melakukan apa yang menjadi perwakilan dari masyarakat.

Selain itu, Sunarwi juga menyampaikan pendapatnya di Lembaga Perwakilan menurut pertimbangan dan pemikirannya sendiri demi kepentingan seluruh rakyat. Setiap keputusan yang diambil Sunarwi menurut pertimbangan dan keyakinan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya. Hal itu seperti yang telah dilakukannya terkait *recall*/PAW yang dilakukan oleh partainya. Akhirnya kepentingan partai yang digunakan sebagai 'kendaraan' dalam pemilu 2009 tidak lagi dapat dilakukan. Sehingga dari yang terjadi adalah setelah menjadi anggota DPRD, Sunarwi tidak lagi bertindak sebagai representasi kepentingan partainya, melainkan seharusnya bertindak demi kepentingan seluruh kepentingan masyarakat.

Hubungan antara pihak wakil dengan pihak terwakili, di mana setiap teori memiliki tanggapan yang berbeda dalam menggambarkan hubungan tersebut. Hubungan antara wakil dan yang terwakili yang diterapkan dalam hubungan Sunarwi sebagai wakil dan masyarakat perwakilannya adalah menggunakan teori mandat imperatif, salah satu teori Abcarian yaitu sang wakil bertindak sebagai utusan (*truste*), dan salah satu teori Hoogerwerf yaitu teori utusan (*politico*) yang pada intinya, tipe ini seorang wakil rakyat adakalanya sebagai wali (*trustee*) dan adakalanya juga bertindak sebagai utusan (*delegate*), tindakannya tergantung pada isu yang dibahas. Selain itu, Sunarwi sebagai wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan harus bertindak sesuai dengan kepentingan dirinya sendiri dan dalam pengambilan keputusan sesuai dengan yang diinginkan. Hal itu, karena Sunarwi merupakan sosok yang mendapatkan kepercayaan penuh dari masyarakat.

Terkait tata aturan mengenai pergantian antar waktu (PAW)/*recall* sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pasal 383. Dan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang parpol. Setiap anggota DPRD wajib untuk menaati dan melaksanakannya. Dalam hal ini, anggota DPRD yang merupakan keterwakilan dari partai yang berasal dari partai politik.

Hak *recall* partai merupakan hal yang urgen sebagai bagian dari mekanisme kontrol partai terhadap kadernya. Di DPRD Kabupaten Pati *recall* yang pernah dilakukan terhadap Sunarwi, Mudasir dan Irianto Budi Utomo dari fraksi PDI Perjuangan. Sunarwi direcall karena sikapnya yang melawan garis intruksi partai PDI Perjuangan dalam hal mandat yang diberikan untuk pelaksanaan Pemilu Kabupaten Pati tahun 2011. Secara jelas Sunarwi telah merubah mandat yang diberikan kepada Imam Suroso dan diganti oleh dirinya sendiri. Sunarwi merupakan anggota DPRD Kabupaten Pati dari fraksi PDI Perjuangan yang pada saat itu mendaftarkan diri dari Partai PDI Perjuangan karena aspirasi dari mayoritas Pengurus Anak Cabang (PAC).

Sejatinya Sunarwi menganut aliran teori mandate penuh (*representative trustee*). Dalam isinya menyebutkan bahwa anggota DPRD sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dan kehormatan batinnya, tidak atas perintah dan kewajiban berembuk dahulu dengan orang yang menunjuknya sebagai anggota. Berbeda dengan PDI Perjuangan yang mempercayai bahawawakil rakyat hanyalah “*messenger boy*”. Terlihat dengan tindakannya yang pada saat itu berusaha merecall hanya karena sikapnya yang melawan garis intruksi Partai PDI Perjuangan yang melawan AD/RT.

Pada dasarnya, prinsip *representative trustee* yang telah lama dianut Indonesia kini telah di “*coup*” dari pimpinan partai, di mana hak recall juga menjadi hak partai. Seperti halnya ketentuan bahwa UUD 1945 memang telah menyerahkan pengaturan mengenai recall anggota DPR kepada undang-undang. Sementara Pasal 213 ayat (2) huruf e dan h UU No.27 Tahun 2009 tentang MD3 juga menegaskan bahwa anggota DPR diberhentikan antarwaktu apabila (e) diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan (h) diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan di dalam 12 huruf g dan h UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa di antara hak partai politik adalah mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sunarwi sebagai anggota dewan yang mengalami nasib direcall oleh partainya sesuai dengan undang-undang. Namun demikian proses yang telah dilakukan oleh partai nampaknya tidak berhasil. Hal itu disebabkan karena pergantian yang diusulkan oleh partai selalu tertahan di pimpinan DPRD. Selain itu juga karena Sunarwi merupakan ketua DPRD Kabupaten Pati yang pasti setiap ada permohonan pergantian dapat diulur-ulur dan ditunda.

Padahal tidak dinafikan bahwa jabatan sebagai anggota DPRD di Indonesia diperoleh seseorang melalui mekanisme pemilihan umum. Pemilihan umum secara sederhana biasa dianggap sebagai metoda untuk menerjemahkan pilihan warga ke dalam kursi badan perwakilan sebagai wujud pentransferan kedaulatanrakyat kepada wakilnya. Dalam konteks demokrasi perwakilan, setidaknya ada alasan yang menegaskan bahwa sistem pemilihan umum merupakan sangat penting. Bahwa, sistem pemilihan membawa konsekuensi yang sangat besar terhadap proporsionalitas hasil pemilihan, sistem kepartaian, macam kabinet yang akan dibentuk, akuntabilitas pemerintahan, dan derajatkeutuhan dan kesatuan partai politik.

Di dalam pasal 19 ayat (1) juncto Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Sementara di pasal 22E ayat (3) UUD 1945 juga disebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah adalah partai politik. Pasal tersebut dapat dimaknai bahwa jabatan anggota DPR merupakan pemberian mandat dari sebuah partai politik. Artinya, tanpa partai politik seseorang tidak mungkin dapat menjadi anggota DPR. Setiap anggota DPR juga tergabung dalam “Fraksi” yang merupakan representasi dari eksistensi keberadaan partai politik di parlemen. Pada konteks ini, seorang anggota DPR dihadapkan pada tanggungjawabnya untuk menegakkan AD/ART partai politik pengusungnya. Sementara partai politik juga memiliki tanggungjawab dan berkepentingan untuk melakukan kontrol terhadap kinerja para anggotanya di DPR. Salah satu bentuk mekanisme kontrol parpol tersebut kemudian dilakukan dalam bentuk recall.

Keberadaan partai politik memang merupakan instrumen penting terutama dalam konteks demokrasi perwakilan seperti yang diberlakukan di Indonesia. Ada dua instrument demokrasi yang saling berhubungan terutama dalam konteks demokrasi perwakilan, yaitu keberadaan partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum. Keberadaan instrumen tersebut menjadi jembatan antara rakyat dengan wakil-wakilnya di parlemen maupun yang duduk sebagai pejabat publik Pemerintahan yang demokratis membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi dari kehendak yang diwakili. Karena memang salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan adalah adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter.

Dalam sistem *representative democracy*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap dominan.

Dengan demikian mengenai hak recall sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (*political will*) supra struktur politik (pemerintah dan DPRD) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPRD sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai. Pada hakikatnya, hak *recall* tidaklah bertentangan dengan demokrasi tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Dalam praktek demokrasi perwakilan dapat terjadi berbagai variasi penggunaan hak *recall*. Hal tersebut tidaklah berarti menghilangkan makna sistem demokrasi perwakilan. Apabila dalam praktek terjadi penyimpangan penerapan hak *recall* maka hal demikian bukanlah kesalahan sistem sehingga bukan sistem yang harus dikorbankan melainkan prakteknya yang perlu diperbaiki.

Peran partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, memang membenarkan dan sah secara konstitusional jika seorang anggota partai politik tertentu yang menjadi anggota DPR menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik tertentu yang mengusungnya, untuk juga diusulkan pemberhentiannya dari DPRD. Adanya kenyataan bahwa peserta pemilu legislatif merupakan partai politik, bukan perorangan calon anggota DPRD. Selain juga adanya realitas politik yang ada menunjukkan bahwa keberadaan anggota DPRD hampir absolut atas peran partai politik. Demikian pula sistem pemilu yang masih menggunakan sistem pemilihan proporsional, kendatipun dengan daftar terbuka merupakan landasan partai politik untuk mengontrol para anggotanya termasuk untuk melakukan *recall*.

Dilain pihak hak recall juga sebenarnya terkait dengan model sistem pemilu legislatif yang diterapkan, karena berkaitan dengan bagaimana konstruksi nalar representasi itu di bangun.

Melalui sistem ini calon legislatif diharapkan mampu merepresentasikan secara bergantian sekaligus antara mandate partai yang mengajukan namanya di KPU (*reperesentasi mandate*), representasi atas kepentingan publik yang memilihnya (*representasi delegate*), dan representasi atas penilaian personal terbaiknya terkait sebuah kebijakan/isu (*representasi trustee*). Sistem tersebut mengkonstruksi logika sumber legitimasi seseorang yang lolos dalam pemilu legislatif di mana dapat mandate langsung dari publik.

Analisis Proses Recall Sunarwi

Dalam undang-undang nomor 27 tahun 2009 tersebut juga dijelaskan bahwa seluruh proses yang dilakukan pejabat dari DPRD, Bupati, KPU dan Gubernur hanya proses administrasi. Hal itu bisa terlihat dengan batasan hari dalam setiap proses yang dilaluinya. Selain itu, ketidakjelasan proses pergantian antar waktu yang tertahan di DPRD seharusnya juga dapat dilakukan gugatan. Karena proses yang berlarut-larut melanggar tata aturan yang ada.

Selain itu, pada dasarnya pimpinan DPRD adalah pelaksana tugas-tugas protokoler dan tugas koordinatif. Pimpinan DPRD bukanlah pimpinan dalam arti atasan anggota DPRD. Kedudukan Bupati dalam hal peresmian pemberhentian dan pergantian anggota DPRD juga harus dimaknai sebagai bersifat protokoler dalam kedudukan Bupati sebagai kepala eksekutif. Bupati sebagai kepala eksekutif tidak dapat ikut campur tangan masalah intern DPRD, hal ini sebagaimana prinsip negara hukum demokratis yaitu prinsip pembatasan kekuasaan berupa pemisahan kekuasaan horisontal.

Kedudukan Pimpinan DPRD dan Bupati selain dapat dilihat dari sisi hukum, pada dasarnya jika dilihat dari ketentuan pengaturan recall itu sendiri dapat dimaknai tidak memiliki kewenangan apapun selain bersifat prosedural. Hal ini dapat dilihat dari adanya frasa “Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan DPRD menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kepada Bupati...”, maka berdasar pada ketentuan tersebut, dengan adanya ketentuan limitasi waktu yaitu 7 (tujuh) hari yaitu sejak diterimanya usulan pemberhentian pimpinan DPRD tersebut harus menyampaikan “usul pemberhentian” kepada Bupati; ketentuan tersebut sifatnya imperatif dalam arti pimpinan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk menolak bahkan mengabaikan usul pemberhentian anggota DPRD, mau tidak mau pimpinan DPRD harus menyampaikan usul pemberhentian kepada Bupati.

Kedudukan Bupati jika dilihat dari frasa “Bupati meresmikan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 14 (empat belas hari) sejak diterimanya usul pemberhentian anggota DPRD dari pimpinan DPRD”, maka, dengan berdasarkan klausul tersebut diatas, terutama dengan limitasi waktu maksimal 14 (empat belas) hari, ketentuan tersebut secara imperatif memerintahkan kepada Bupati untuk meresmikan “usul pemberhentian anggota DPRD” tanpa adanya tindakan pertimbangan apapun. Berdasarkan hal tersebut kedudukan Pimpinan DPRD dan Bupati dalam mekanisme recall, kedua prosedur tersebut adalah bersifat formalitas belaka. Bukan hanya Gubernur dan KPU Daerah merupakan salah satu lembaga yang sifatnya hanyalah bersifat administrasi dan formalitas belaka dalam proses peresmian recalling. Karenanya recall merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban kepada partai yang secara jelas dalam negara demokrasi yang dilakukan dalam masa jabatan seorang anggota DPR.

Terlepas apapun hasilnya, fakta menunjukkan bahwa hak recall partai politik merupakan hak yang secara konstitusional dimiliki partai politik, karena memang konstitusi mengakui

demikian adanya. Adapaun ketidak berhasilan yang ada dalam fenomena recall yang dialami Sunarwi merupakan murni intrik permainan politik. Selain adanya intrik politik yang sistematis di DPRD Kabupaten Pati juga karena memang sosok Sunarwi mempunyai peran cukup banyak terhadap berjalannya semua tugas dan wewenang DPRD sebagai salah satu aktor penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Pati. Sehingga lembaga yang seharusnya mampu melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak mampu berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam proses yang ada, perjalanan recall yang dilakukan PDI Perjuangan telah melalui proses panjang. PDI Perjuangan sebagai partai yang mempunyai kepentingan merasakan kerugian besar karena prosesnya yang tidak dapat dilaksanakan. Oleh sebab itu, proses recall ini perlu adanya pemahaman yang sama dalam menafsirkan aturan perundang-undangan. Hal ini sekiranya perlu dilakukan supaya proses yang ada supaya berjalan seperti apa yang ada di aturan perundang-undangan.

Selain itu, berlarut-larutnya proses recall yang diharapkan oleh PDI Perjuangan dapat dilaksanakan mendapatkan kekecewaan dari berbagai pihak. Hal ini terutama oleh pihak PDI Perjuangan yang memang seharusnya mempunyai keterwakilan namun tidak dapat dilaksanakannya. Dengan adanya peraturan perundangan tersebut yang disabotase, akhirnya PDI Perjuangan mencari segala jalan supaya keputusannya segera dilakanakan. Salah satu langkah kongkrit adalah demostrasi dengan mengerahkan seluruh kader dan simpatisan PDI Perjuangan. Hal itu sengaja dilakukan untuk menolak Sunarwi sebagai anggota dan ketua DPRD Kabupaten Pati.

Sementara itu, pimpinan DPRD Kabupaten Pati memandang bahwa dalam pelaksanaan proses PAW Sunarwi menuding ada salah satu celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu. Karenannya membuat pihak DPRD melalui pimpinan mendapatkan perlakuan diskriminasi dari pihak yang berusaha merecall Sunarwi.

Secara aturan menegaskan bahwa setiap anggota DPRD merupakan anggota dari partai politik. Hal ini sesuai dengan Pengaturan mengenai calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik ini juga secara implisit disebut dalam pasal 51 ayat (1) huruf n UU Pemilu Legislatif yang menyatakan prasyarat menjadi calon anggota DPRD berasal dari partai politik pemilu. Dengan demikian, maka anggota terpilih merupakan salah satu anggota dari suatu partai politik. Merujuk kepada aturan tersebut PDI Perjuangan akhirnya mengeluarkan surat keputusan dengan melaksanakan PAW secara resmi kepada Sunarwi. Namun hasil yang diperoleh oleh PDI Perjuangan nampaknya tidak maksimal. Akhirnya yang terjadi adalah PDI Perjuangan sangat dirugikan

Di DPRD kabupaten Pati sendiri dampak dari berlarutnya proses recall/PAW ini tidak terlalu besar karena tidak berdampak secara sistemis. Dasarnya adalah sifat lembaga legislatif yang merupakan perwakilan yang dala putusannya adalah kolektif kolegal. Sementara itu, penyebab utama dari kegagalan proses PAW ini adalah karena faktor dari personal tokoh Sunarwi itu sendiri. Hal itu terbukti karena sosok Sunarwi yang merupakan tokoh yang mempunyai modal sosial lebih dibandingkan dengan yang anggota lainnya.

Dengan adanya dinamika yang cukup dinamis dalam kondisi politik di internal PDI Perjuangan khususnya di Kabupaten Pati membuat partai mengadakan evaluasi bersar-besaran. Evaluasi tersebut diharapkan mampu memberikan jalan keluar untuk kebaikan PDI Perjuangan. Selain itu juga PDI Perjuangan merupakan partai yang selalu menjadi penguasa setiap pemilu

legislatif dilaksanakan. Dengan evaluasi tersebut akhirnya DPC PDI Perjuangan mempunyai kebijakan baru yang wajib ditanda tagani oleh seluruh kader PDI Perjuangan untuk tidak menuntut dicalokan menjadi Bupati.

PENUTUP

Sunarwi sebagai anggota DPRD Kabupaten Pati menganut tipe perwakilan politik *politicos*, di mana kadang-kadang wakil bertindak sebagai delegasi (*delegate*) yang menjalankan kinerjanya sesuai dengan perintah dan kesepakatan dengan yang diwakili dan kadang-kadang wakil bertindak sebagai *trustee* di mana wakil bertindak dengan kekuasaannya sendiri untuk mengambil keputusan tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakili. Oleh karena itu, hubungan antara wakil dan yang terwakili yang cocok diterapkan dalam hubungan perwakilan antara lembaga perwakilan dengan rakyat Indonesia adalah salah satu teori mandat, yaitu teori mandat imperatif, salah satu teori abstraksi yaitu sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), dan salah satu teori Hoogerwerf yaitu teori utusan (*delegate*) yang ketiganya pada intinya menyatakan bahwa wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan harus bertindak sesuai dengan kepentingan masyarakat dan dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan kesepakatan masyarakat.

Kegagalan PDI Perjuangan dalam proses recall kepada Sunarwi merupakan kesalahan yang sudah sistematis. Hal tersebut dikarenakan DPRD yang merupakan lembaga yang mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dalam prakteknya tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Namun, figur Sunarwi memiliki peranan penting dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD Kabupaten Pati. Tidak sedikit anggota DPRD yang simpatik terhadap figur pribadinya. Sehingga secara tidak langsung banyak dari anggota DPRD yang tidak bisa melaksanakan recall yang diharapkan oleh PDI Perjuangan tersebut.

Selain itu figur Sunarwi yang memang secara pribadi sudah memiliki modal sosial yang besar dari pada anggota yang lain. Karena memang sikap politik Sunarwi dalam melawan pergantian antar waktu dari PDI Perjuangan tersebut bukan tidak ada alasan. Sunarwi sendiri memang mempunyai dukungan dari mayoritas anggota DPRD dan sosok yang akan menggantikannya sebagai Ketua dan anggota DPRD merupakan figur yang tidak diharapkan dan cenderung tidak disukai oleh semua anggota yang ada. Meskipun Sunarwi sendiri memiliki *background* partai politik yang berbeda ataupun karena tindakannya dalam melawan tata aturan yang dipolitisir. Sehingga, menjadi tidak masalah ketika Sunarwi melakukan kesalahan melawan tata aturan yang ada, karena bagi sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Pati telah memiliki kedekatan secara khusus kepada figur Sunarwi tersebut.

Faktor lain adalah adanya kesalahan prosedural dalam pelaksanaan kekuasaan. Seharusnya, pelaksanaan dari kekuasaan tersebut dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Hal ini sangat diperlukan supaya pejabat yang di DPRD, Bupati, KPU dan Gubernur mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan perundang-undangan. Karena pada dasarnya tugas yang ada tidak mungkin tumpang tindih.

Daftar Pustaka

- Budiharjo, Meriam. 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Dhal, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Gatara, A.A Said. 2008. *Ilmu Politik : Memahami dan Menerapkan*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Huda, Ni'matul. 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Pers.
- Marbun, B.N. 1994. *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Jakarta: Erlangga
- Melong, Lexy J. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Menuju Pemerintahan Perwakilan*. Jakarta: Alumni Pres.
- Pito, Toni Adrianus, dkk. 2006. *Mengenal Teori-Teori Politik*. Jakarta: Nuansa
- Pradanawati, Ari dan Tri Cahyo Utomo. 2009. *Pemilu dan Demokrasi*. Semarang: Jalan Mata
- Prihatmoko, Joko J. 2008. *Mendemokratiskan Pemilu*. Yogyakarta: Pusaka Pelajar
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press
- M. Hadi Shubhan, "RECALL": *Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol*, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006
- Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan DPRD Kabupaten Pati Nomor 15 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati
- Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD dan ART) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan